

Regulación y supervisión bancarias

LA regulación y supervisión de los bancos son elementos clave de la red de seguridad financiera. Establecer normas prudenciales bien definidas y velar por su aplicación garantizan que la asunción de riesgos sea limitada o, al menos, que los riesgos se encuentren adecuadamente cubiertos, de manera que se reduzca la probabilidad de crisis sistémicas.

Hay dos argumentos clásicos a favor de la regulación bancaria. En primer lugar, protege a los pequeños depositantes que no tienen conocimientos especializados de banca. Dado su tamaño reducido y su fragmentación, estos depositantes no pueden saber si los gerentes de los bancos están actuando en forma prudente y defendiendo sus intereses. En estos casos, la entidad reguladora representa a los depositantes. La regulación sobre el capital y el requisito de los bancos de inyectar capital, cuando sea necesario, o verse obligados a declarar el cese de actividades, posiblemente sea una forma de (re)crear los incentivos que inducen a los gerentes de las empresas no financieras a actuar en nombre de los accionistas, o en nombre de los depositantes en el caso de las entidades financieras (véase Dewatripont y Tirole 1994).

El segundo argumento guarda relación con la necesidad de proteger el sistema de pagos y el sistema financiero en un sentido más amplio. A veces sucede que incluso los bancos solventes tienen que hacer frente a corridas de liquidez (véase Diamond y Dybvig 1983). Además, si los depositantes deciden retirar sus depósitos en forma masiva de un banco en dificultades, el pánico puede hacerse extensivo a bancos solventes, fenómeno que suele denominarse contagio. Una corrida bancaria contagiosa puede tener efectos nocivos significativos sobre el resto de economía y, por lo tanto, impone un costo elevado, sobre todo si afecta a bancos solventes o impide el normal funcionamiento del sistema de pagos. Concretamente, cuando quiebran bancos solventes en estas circunstancias, puede perderse información sobre clientes privados y la economía puede sufrir una contracción del crédito.

Una forma de evitar estas corridas es que el banco central prometa inyectar liquidez a los bancos solventes, en otras palabras, que el banco central brinde

servicios de prestamista de última instancia (véase el recuadro 6.1). Sin embargo, esa promesa puede socavar los incentivos de los bancos para reducir el riesgo. Un segundo mecanismo para evitar fugas de liquidez es ofrecer un seguro de depósitos. No obstante, si los depositantes están asegurados, se altera el vínculo entre la tasa de rendimiento que requiere el banco y el riesgo subyacente que ha asumido y, una vez más, pueden modificarse los incentivos de los gerentes y dueños de los bancos. Esta modificación de los incentivos se conoce normalmente como riesgo moral. Por consiguiente, la regulación de capital puede considerarse como un intento para corregir el riesgo moral creado por la existencia de una red de seguridad.

Es difícil justificar, apoyándose únicamente en estas teorías, la compleja red de regulación bancaria que han adoptado la mayoría de los países. Algunos analistas sostienen que las entidades de regulación reaccionan a incentivos gerenciales que fomentan la creación de “imperios burocráticos”. Sin embargo, el sector oficial parece asignar cada vez mayor importancia al costo global de las crisis bancarias sistémicas. Desde esta perspectiva, se justifica intervenir mediante regulación prudencial y supervisión para reducir el riesgo general del sector bancario y evitar las externalidades negativas que pueden tener las crisis sobre el resto de la economía.

De hecho, existe toda una serie de estudios ampliamente divulgados –la mayoría del sector oficial– que desarrollan un conjunto de buenas prácticas para la regulación y supervisión bancarias. Es posible que el informe oficial más coherente sobre la promoción de la estabilidad bancaria siga siendo el documento que el G-22 publicó en 1988.¹ La creación, por parte del G-7, del Foro sobre Estabilidad Financiera y el hecho de que centra la atención en los sistemas financieros subraya la importancia asignada al desarrollo de una regulación bancaria acertada. Este organismo respaldó oficialmente los Principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria efectiva, así como el Acuerdo de capital de Ba-

¹ Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/g22/>.

RECUADRO 6.1 PRINCIPIOS PARA FOMENTAR LA EFICACIA DEL PRESTAMISTA DE ÚLTIMA INSTANCIA

El prestamista de última instancia, generalmente el banco central, desempeña una función clave en la red de seguridad financiera. Proporciona liquidez a los bancos en caso de insuficiencias transitorias de liquidez para reducir la posibilidad de perturbaciones en la concesión de crédito, el sistema de pagos y la estabilidad del sector bancario. El principio fundamental en que se sustenta el prestamista de última instancia es el principio de Bagehot, según el cual debe proporcionarse asistencia de liquidez a bancos solventes pero de liquidez insuficiente a fin de evitar quiebras bancarias.¹

El riesgo de liquidez se debe a que los bancos transforman pasivos a corto plazo (depósitos) en activos a largo plazo (préstamos). Generalmente, los bancos mantienen una pequeña proporción de sus activos en instrumentos a corto plazo (entre 10% y 20%). El descalce entre los vencimientos de los activos y los pasivos conlleva un riesgo, porque si los depositantes decidiesen retirar un volumen de depósitos superior a las tenencias del banco a corto plazo, la institución no podría efectuar el pago sin liquidar activos a largo plazo. Asimismo, la gestión del riesgo de liquidez se ve dificultada por el hecho de que los depósitos deben pagarse según el valor nominal, en tanto que los préstamos no son líquidos y más difíciles de valorar, sobre todo en momentos de conmociones financieras.

Las deficiencias de liquidez de los bancos pueden suscitar pánico en los depositantes y provocar retiros masivos. Pese a las dificultades que se presentan al intentar controlar el riesgo de liquidez, los bancos han sabido asumirlo con eficacia y las corridas bancarias han sido episodios extraordinarios. Sin embargo, cuando se producen pueden ser sumamente traumáticas. La principal preocupación para las autoridades es que los retiros de un solo banco se vuelvan sistémicos. Este tipo de pánico puede evitarse proporcionando liquidez a bancos con insuficiencias temporales.

Los bancos pueden cubrir insuficiencias de liquidez recurriendo al mercado interbancario o al prestamista de última instancia. El mercado inter-

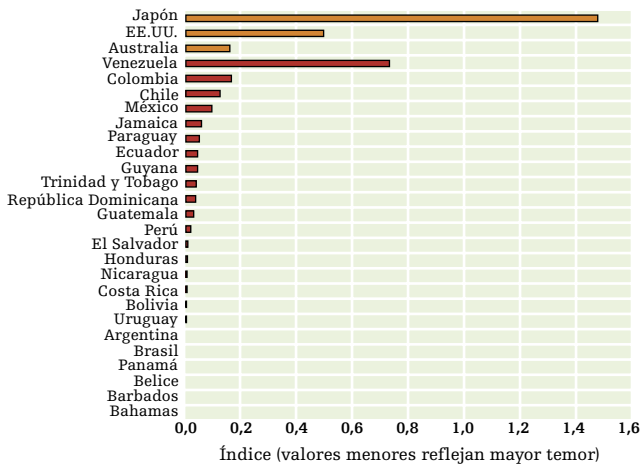
bancario es eficaz cuando las necesidades de liquidez son pequeñas, a corto plazo y se manifiestan solo en unos pocos bancos. En episodios de conmoción, este mecanismo no funciona porque a los bancos líquidos les resulta más difícil determinar si los bancos en dificultades realmente enfrentan un problema de liquidez o, por el contrario, si son insolventes. Asimismo, puesto que existe el riesgo de que el problema se generalice, los bancos líquidos tienden a actuar en forma más conservadora y protegen su liquidez en lugar de conceder crédito a otros bancos.

Dado que existe el riesgo de que el mercado se niegue a conceder crédito a un banco sano, lo cual desestabilizaría el sistema, se justifica una intervención pública mediante la prestación de servicios de prestamista de última instancia. Sin embargo, dado que la existencia de este servicio puede crear riesgo moral y dar lugar a una excesiva asunción de riesgos, algunos analistas sostienen que el prestamista de última instancia no debe anunciar por anticipado su política de suministro de liquidez. En su lugar, debe seguir una política relativamente ambigua y alentar a los bancos a adoptar estrategias conservadoras de gestión de liquidez. En otras palabras, debe aplicar una política de “ambigüedad constructiva”.

Además de seguir una política relativamente ambigua, los bancos centrales suelen cobrar altas tasas de interés por proporcionar liquidez de última instancia para no alentar a los bancos a recurrir a este servicio a menos que realmente lo necesiten. Si un banco sufre problemas de solvencia antes que de liquidez, no debería recurrir al prestamista de última instancia sino a los mecanismos de liquidación bancaria y resolución de crisis que la autoridad bancaria ha establecido. En la práctica, distinguir los problemas de liquidez de los de solvencia es una tarea compleja. Sin embargo, generalmente la autoridad bancaria cuenta con suficiente información y personal calificado para evaluar la situación de solvencia del banco.

En muchos casos, la capacidad del banco cen-

Temor a la flotación (índice), 1993–98



Nota: Los valores son promedios de datos mensuales.

Fuente: Cálculos del BID.

tral para actuar como prestamista de última instancia está sujeta a grandes restricciones. El cometido del banco central es controlar la inflación y, en algunos casos, el suministro de liquidez puede comprometer la consecución de sus objetivos, sobre todo si la crisis es sistémica. En tales casos, se presenta una disyuntiva entre la estabilidad financiera y la estabilidad de los precios.

En los estudios especializados se menciona una inquietud conexas denominada “temor a la flotación”, esto es: la renuencia de los gobiernos a dejar que el tipo de cambio nominal absorba gran parte de los shocks. Este comportamiento puede justificarse como una reacción al temor de que movimientos pendulares del tipo de cambio puedan desestabilizar los precios internos (y las metas de inflación), o como la inquietud de que los efectos de balanza de pagos, sobre todo en economías en que los pasivos se denominan en dólares, puedan ejercer presiones que incentiven a los prestatarios a declararse en quiebra. En el gráfico de esta página se presenta un índice correspondiente al temor de flotación similar al que se emplea en Calvo y Reinhart

(2002), el cual compara los países de América Latina y el Caribe con los países desarrollados conocidos por su política de flotación del tipo de cambio (Australia, Japón y Estados Unidos). Los bajos valores del primer grupo de países con respecto a Japón y Estados Unidos indican que incluso antes de la crisis rusa de 1998 el temor a la flotación fue común en América Latina.

A veces los países que experimentan este fenómeno (característica común en los mercados emergentes) cuentan con limitado margen de maniobra para ofrecer servicios de prestamista de última instancia en caso de crisis sistémicas. La considerable expansión monetaria necesaria para corregir la falta de liquidez de los bancos puede ejercer presiones sustanciales sobre el tipo de cambio, sobre todo si la liquidez suplementaria termina agotando las reservas internacionales a medida que los depositantes abandonan el sistema bancario a favor de mecanismos más seguros en el extranjero.

El hecho de que el banco central no pueda actuar como prestamista de última instancia en una crisis bancaria sistémica refleja su incapacidad de ser prestatario de última instancia (véase Calvo 2000). En episodios de crisis es posible que los gobiernos de mercados emergentes no tengan acceso a los mercados de capital. Cuando las autoridades no pueden solicitar crédito para financiar la liquidez que necesitan los bancos en dificultades, la única alternativa es una expansión monetaria que bien puede dar lugar a una crisis macroeconómica. Esto no sucede en los países desarrollados, donde los gobiernos pueden conseguir crédito en momentos de crisis para ayudar a bancos en dificultades sin generar presiones macroeconómicas.

¹ Walter Bagehot fue un economista británico y autor de *Lombard Street: A Description of the Money Market* (1873), libro que según Goodhart e Illing (2002) es la obra de referencia clásica sobre las estrategias que se emplean para hacer frente a crisis bancarias.

silea de 1988, para que sirvieran de pautas financieras clave, cuyos requisitos mínimos los países deberían procurar satisfacer.² Los Principios básicos de Basilea son de amplio alcance y abarcan las facultades y los recursos para una supervisión independiente, la regulación actual (incluida la que se refiera al capital) y el proceso de supervisión bancaria. Esos principios constituyen la lista más cabal de normas acertadas de aceptación internacional elaborada hasta la fecha.

Aunque se han establecido buenas prácticas aceptadas y un gran número de informes oficiales elogian sus virtudes, sorprende la escasez de análisis empíricos que intentan determinar si realmente ofrecen las ventajas prometidas. Una excepción notable es un estudio empírico basado en una encuesta reciente del Banco Mundial, donde se advierte del peligro de emprender estrategias de reforma basadas en una lista de prácticas regulatorias y de supervisión en que el gobierno ejerce una función de fiscalización directa (Barth, Caprio y Levine 2004). En la siguiente sección se revisan los estudios que se han escrito al respecto.

Una posible explicación de los resultados obtenidos es que si bien los países pueden afirmar que han adoptado una versión de las buenas prácticas en materia de regulación y supervisión, la forma en que se llevan a la práctica deja mucho que desear. En este capítulo se examinan datos del Programa de Evaluación del Sector Financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial y, concretamente, la implementación de los Principios básicos de Basilea. El análisis apoya la noción de que la implementación –y no las normas en sí (o facultades de supervisión de jure)– sigue siendo un problema grave.

Asimismo, es posible que haya problemas especialmente pertinentes a América Latina y el Caribe que las buenas prácticas de aceptación internacional no examinan en forma explícita ni destacan suficientemente. Dos de esos problemas se relacionan con el tratamiento del crédito en dólares y el manejo del riesgo que asume el sector bancario al prestarle al gobierno. No obstante, persisten problemas tradicionales como el crédito a prestatarios relacionados con los bancos, deficiencias en la supervisión y demoras en la toma de medidas correctivas, como pone de manifiesto el caso reciente de la República Dominicana. Este capítulo contrapone dichos problemas a las medidas reglamentarias efectivamente adoptadas y a las que podrían aplicarse.

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIAS BASADAS EN BUENAS PRÁCTICAS

El Banco Mundial ha creado una base de datos de amplio alcance sobre prácticas reglamentarias, basada en una encuesta internacional de reguladores bancarios, como parte de un esfuerzo que apunta a cerrar la brecha entre el asesoramiento en materia de políticas y la evidencia empírica.³ Los datos permiten comparar las normas reglamentarias y las prácticas de supervisión de los países y de grupos de países. Por ejemplo, una de las características más notorias es que al parecer no hay ninguna diferencia entre el indicador global de los poderes oficiales de supervisión de los países desarrollados y el de los países en desarrollo.⁴ Además, estos últimos parecen tener menor tolerancia en la aplicación de normas de supervisión, mayores restricciones en la clasificación de los préstamos y mayores exigencias en la constitución de reservas –pero normas menos exigentes con respecto a la suficiencia de capital– en relación con los países desarrollados.⁵

Si bien las respuestas de la encuesta apuntan a que los poderes oficiales de los reguladores bancarios de los países en desarrollo son similares a los de sus homólogos en los países desarrollados, la evaluación del FMI y el Banco Mundial presenta un panorama distinto. Estas evaluaciones externas del cumplimiento con los Principios básicos de Basilea demuestran que en los países en desarrollo la autonomía y los poderes de supervisión son significativamente peores que en los países desarrollados. La comparación de los resultados de las evaluaciones con los datos de la encuesta parece indicar que los poderes de jure difieren de las facultades de facto.

Según la encuesta del Banco Mundial, todos los países de América Latina y el Caribe afirman que emplean la metodología de Basilea para calcular y expresar los requisitos de capital, y 16 de los 31 países que respondieron a la encuesta declararon que sus requisitos

² En el capítulo 16 se analizan las modificaciones al Acuerdo de 1988 que se están realizando en lo que actualmente se conoce como Basilea II, y sus repercusiones para América Latina.

³ Véase Barth, Caprio y Levine (2001, 2004). La base de datos se actualizó en 2003 y puede consultarse en: http://www.worldbank.org/research/projects/bank_regulation.htm.

⁴ Los poderes oficiales de supervisión son un indicador de la medida en que las autoridades oficiales de supervisión están facultadas para adoptar medidas específicas con el fin de evitar y corregir problemas. Véase Barth, Caprio y Levine (2004).

⁵ Asimismo, a juzgar por variables que se refieren a los mecanismos de seguro de depósito, el índice de riesgo moral de los países en desarrollo parece ser mucho más bajo.

son más exigentes que la recomendación mínima de 8% de Basilea.⁶ En el gráfico 6.1 se muestran los requisitos de capital efectivos de la región.

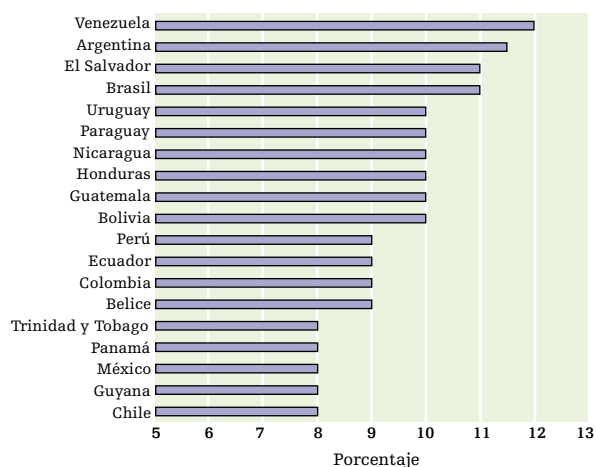
Barth, Caprio y Levine (2004) utilizan un análisis de regresión para determinar si las diversas normas de regulación y prácticas de supervisión son factores significativos para explicar cómo varían las siguientes variables entre un país y otro: desarrollo bancario, rentabilidad de los bancos, costos administrativos, préstamos vencidos y crisis bancarias. Sorprendentemente, son pocas las normas y prácticas de supervisión analizadas que ejercen un efecto significativo sobre las variables. Las dos variables que parecen tener una relación significativa en el análisis empírico son la supervisión del sector privado y, en menor medida, las restricciones sobre las actividades bancarias. En el análisis de las crisis bancarias, el índice sobre la regulación de capital es significativo en la mayoría de las especificaciones. Asimismo, el estudio intenta determinar si el riesgo moral en países con mecanismos de seguro de depósitos más generosos se controla mediante normas más estrictas sobre el capital, y concluye que no es así.⁷

Aunque los indicadores empleados en el estudio de Barth, Caprio y Levine para cuantificar los poderes oficiales de supervisión no parecen explicar el comportamiento de las variables, no está claro si ello implica que las facultades reales de supervisión no son pertinentes, o simplemente que no lo son las facultades de jure. Como se subraya en los estudios macroeconómicos sobre la autonomía de los bancos centrales, es posible que la correlación entre la autonomía que otorga la ley y la autonomía efectiva sea pequeña.

También cabe destacar que si bien algunas crisis bancarias posiblemente fueron atribuibles a problemas internos del sector bancario, o se vieron exacerbadas por deficiencias subyacentes en el sistema financiero, otras fueron sin duda producto de eventos macroeconómicos. Los estudios empíricos no han captado esa distinción; al especificar la variable dependiente para esos análisis, han aplicado la misma etiqueta a todas las crisis bancarias. La cuestión es que si bien las normas sobre los bancos posiblemente no reduzcan la probabilidad de crisis bancarias atribuibles a factores macroeconómicos, sí pueden reducir la probabilidad de crisis cuyas causas se originan en el propio sistema bancario.

Las conclusiones preliminares de los estudios realizados hasta la fecha indican que si bien la aplicación de requisitos de capital más estrictos parece ser útil para reducir la probabilidad de crisis bancarias, así como limitar el tipo de actividades en que pueden involucrarse los bancos, la mayoría de los demás indicadores de regulación de jure no parecen contribuir demasiado a me-

GRÁFICO 6.1 Requisitos de capital en América Latina



Fuente: Base de datos *online* de regulación y supervisión del Banco Mundial.

jorar los resultados bancarios ni a reducir la fragilidad de los bancos. La forma en que se definen los poderes de los supervisores, sobre todo, parece ser un factor casi irrelevante. Curiosamente, aunque la disciplina del sector privado parece incidir de manera sustancial en los resultados de los bancos, esta variable no reduce significativamente la probabilidad de crisis. Sin embargo, el índice del riesgo moral relacionado con la generosidad del seguro de depósitos es una variable sumamente significativa para explicar las crisis bancarias.

⁶ Curiosamente, dos países –México y Puerto Rico– afirmaron que la deuda subordinada es un componente obligatorio del capital.

⁷ Sin embargo, ello no niega que en la regresión el coeficiente del índice simple sobre la regulación de capital sea significativo. Independientemente de la generosidad del mecanismo de seguro de depósitos, la adopción de requisitos de capital más exigentes parece reducir la probabilidad de crisis bancarias. Barth, Caprio y Levine (2004) señalan que la relación entre la probabilidad de crisis bancarias y la variable correspondiente a requisitos de capital más rigurosos no es robusta. En su análisis esta variable tiene siempre signo negativo y tiende a ser significativa al menos al nivel del 10% en especificaciones que incluyen el índice del riesgo moral. Aunque la relación entre la adopción de normas de capital más estrictas y el riesgo moral no es significativa, las dos variables tienden a serlo cuando se incluyen en la regresión (la correlación entre las dos no es alta), lo cual indica que los requisitos de capital ayudan a disminuir la probabilidad de crisis, pero el efecto no es más pronunciado cuando el seguro de depósitos es más generoso.

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIAS EN AMÉRICA LATINA

La sección anterior se centró en las respuestas a una encuesta de entidades oficiales de supervisión bancaria. Esta sección examina datos de las evaluaciones externas realizadas por el FMI y el Banco Mundial, como parte del Programa de Evaluación del Sector Financiero, que se refieren específicamente al cumplimiento con los Principios básicos de Basilea. A juzgar por muchos indicadores, la región de América Latina y el Caribe se sitúa entre un país en desarrollo promedio y un país desarrollado promedio. En relación con los datos de la encuesta, los de la evaluación externa presentan un panorama menos optimista.

Los Principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria efectiva son 30.⁸ Descriptos en el recuadro 6.2, se dividen normalmente en siete capítulos: objetivos, autonomía, poderes y recursos; otorgamiento de licencias y estructura; normativa y requisitos prudenciales; métodos de supervisión continua; requisitos de información; poderes formales de los supervisores y tratamiento de la banca extranjera. En la evaluación de los países se examina cada uno de estos principios y se otorgan las siguientes clasificaciones: “en situación de cumplimiento completa”, “cumple en gran medida”, “en situación de incumplimiento efectivo” o “en incumplimiento”.

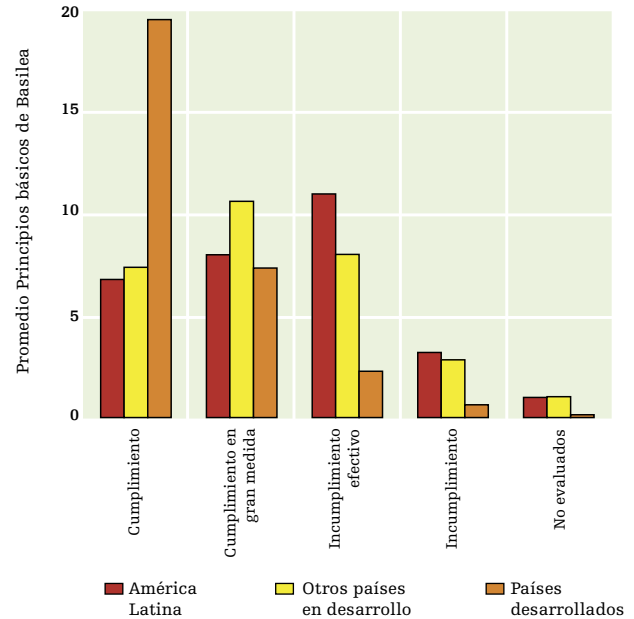
En el gráfico 6.2 puede apreciarse que el país promedio de América Latina y el Caribe cumple completamente con solo 6,8 de los 30 principios, y cumple en gran medida con otros 8. América Latina y el Caribe están en situación de cumplimiento completa, o cumplen en gran medida, con menos principios que otros países en desarrollo, y tanto la región como otros países en desarrollo están considerablemente rezagados en relación con los países desarrollados.

En el gráfico 6.3 se presenta una visión más detallada del grado de cumplimiento de América Latina y el Caribe con cada principio. La región es especialmente deficiente en tres ámbitos clave:

- Solo 10% y 20% de los países incluidos cumplen, respectivamente, con los principios 1(2) (independencia operativa y recursos de la entidad supervisora) y 1(5) (marco jurídico apropiado y protección legal de los supervisores), y solo 20% cumple con el principio 22 (toma de medidas correctivas).

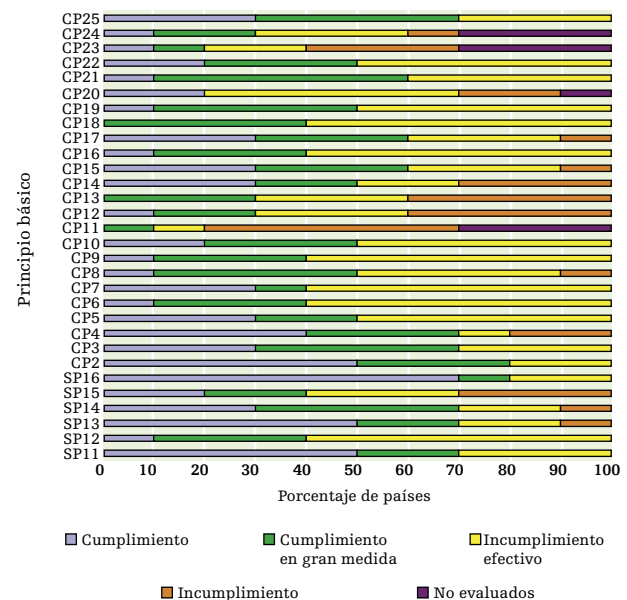
- Solo 10% de los países cumple con los principios 6, 8, 9 y 12, y ninguno cumple con el principio 13. Este último se refiere a normas y requisitos prudenciales y de suficiencia del capital (principio 6), evaluación

GRÁFICO 6.2 Cumplimiento de un país típico



Fuente: Programa de Evaluación del Sector Financiero del Banco Mundial y el FMI.

GRÁFICO 6.3 Cumplimiento con los Principios básicos de Basilea en América Latina y el Caribe



Fuente: Programa de Evaluación del Sector Financiero del Banco Mundial y el FMI.

⁸ Estrictamente, los principios básicos son 25, pero el primero se subdivide en seis subprincipios.

RECUADRO 6.2 | PRINCIPIOS BÁSICOS DE BASILEA PARA UNA SUPERVISIÓN BANCARIA EFECTIVA*Capítulo 1. Objetivos, autonomía, facultades y recursos (CP 1)*

Principio 1. Objetivos, autonomía, facultades y recursos. Un sistema efectivo de supervisión bancaria tendrá responsabilidades y objetivos claros para cada una de las entidades involucradas en la supervisión de organizaciones bancarias. Cada una de estas entidades debe poseer independencia operacional y recursos adecuados. También es necesario un esquema legal adecuado para la supervisión bancaria, que incluya provisiones relacionadas con la autorización de organizaciones bancarias y su continua supervisión, poderes para asegurar el cumplimiento de las leyes así como aspectos de seguridad y solidez, y protección legal para los supervisores. Deben existir arreglos para el intercambio de información entre supervisores y la protección de la confidencialidad de tal información.

Principio 1(1). Un sistema efectivo de supervisión bancaria tendrá claras responsabilidades y objetivos para cada una de las entidades involucradas en la supervisión de organizaciones bancarias.

Principio 1(2). Cada una de estas entidades debe poseer independencia operacional y recursos adecuados.

Principio 1(3). También es necesario un esquema legal adecuado para la supervisión bancaria, que incluya provisiones relacionadas con la autorización de organizaciones bancarias y su continua supervisión.

Principio 1(4). También es necesario un esquema legal adecuado para la supervisión bancaria, que incluya poderes para asegurar el cumplimiento de las leyes así como aspectos de seguridad y solidez.

Principio 1(5). También es necesario un esquema legal adecuado para la supervisión bancaria, que incluya protección legal para los supervisores.

Principio 1(6). Deben existir arreglos para el intercambio de información entre supervisores y la protección de la confidencialidad de tal información.

Capítulo 2. Otorgamiento de licencias y estructura (CPs 2-5)

Principio 2. Actividades permisibles. Las actividades permisibles a instituciones que reciben una licencia y son supervisadas como bancos deben estar claramente definidas, y en la medida de lo posible debe controlarse el uso de la palabra “banco” en los nombres comerciales.

Principio 3. Criterios para el otorgamiento de licencias. La autoridad que otorga las licencias debe tener el derecho de establecer una serie de criterios y

de rechazar solicitudes de establecimientos que no cumplan con los estándares establecidos. El proceso de otorgamiento de licencias debe comprender, como mínimo, una evaluación de la estructura propietaria de la organización bancaria, de sus directores y gerentes principales, de su plan de operación y sus controles internos, y de la condición financiera proyectada, incluida la base de capital. Cuando el propietario propuesto o la matriz es un banco extranjero, debe obtenerse la aprobación previa del supervisor de la casa matriz.

Principio 4. Estructura propietaria

Principio 5. Criterios de inversión

Capítulo 3. Requisitos y regulación prudencial (CPs 6-15)

Principio 6. Suficiencia del capital

Principio 7. Política crediticia

Principio 8. Evaluación de la calidad de los activos y de la suficiencia de las provisiones y reservas para pérdidas por préstamos

Principio 9. Límites sobre exposiciones grandes

Principio 10. Préstamos relacionados

Principio 11. Riesgo país

Principio 12. Riesgos de mercado

Principio 13. Otros riesgos

Principio 14. Controles internos y auditoría

Principio 15. Lavado de dinero

Capítulo 4. Métodos de supervisión en marcha (CPs 16-20)

Principio 16. Supervisión in situ y extra situ

Principio 17. Contactos con la gerencia de los bancos

Principio 18. Supervisión extra situ

Principio 19. Validación de información de supervisión

Principio 20. Supervisión consolidada

Capítulo 5. Requisitos de información (CP 21)

Principio 21. Normas contables

Capítulo 6. Poderes formales de los supervisores (CP 22)

Principio 22. Medidas correctivas

Capítulo 7. Banca transfronteriza (CP 23-25)

Principio 23. Supervisión global consolidada

Principio 24. Autoridades supervisoras anfitrionas

Principio 25. Supervisión de los establecimientos locales de bancos extranjeros

de préstamos y constitución de reservas para préstamos incobrables (principios 8 y 9), y riesgos de mercado y de otra índole, incluidos los riesgos de tasa de interés y de liquidez (principios 12 y 13).

- Un ámbito que ha resultado ser el talón de Aquiles para la región es el vínculo entre los bancos y otras empresas financieras, incluidas las entidades extra-territoriales (conocidas como *offshore*). Lamentablemente también se observa una tendencia de incumplimiento con los principios básicos 20 y 23, que se refieren a una supervisión consolidada a nivel nacional e internacional, respectivamente.

Los principios 1(2) (independencia y recursos para la supervisión) y 1(5) (marco jurídico apropiado y protección legal de los supervisores), y la aplicación de medidas correctivas (principio 22) están relacionados entre sí en el sentido de que, con frecuencia, los supervisores no adoptan medidas correctivas, precisamente porque falta independencia para ejercer la supervisión. A su vez, la falta de independencia operativa puede deberse a que los supervisores no gozan de una protección legal eficaz. Al igual que en el debate sobre la independencia de los bancos centrales, los problemas que se plantean son si los supervisores gozan de independencia legal y si pueden actuar en forma autónoma en la práctica. Sin una protección legal efectiva, es dudoso que una entidad de supervisión pueda realizar sus actividades con independencia.

La falta de independencia real en la supervisión puede afectar a la eficacia global de la regulación. Debido a presiones políticas o legales, a veces los funcionarios hacen caso omiso de las normas sobre incumplimiento (tolerancia en la aplicación de normas), y es posible que cuestiones delicadas, como el crédito a empresas o personas relacionadas con el banco, o con afiliaciones políticas, no sean objeto de un seguimiento riguroso. Asimismo, cuando surgen problemas, la falta de independencia política suele estar relacionada con la adopción de medidas de resolución ineficientes. La aplicación de medidas ineficientes que tienden a favorecer a ciertos grupos o dejan sin resolver problemas debido a restricciones políticas o de otra índole pueden, en última instancia, tener un elevado costo para el conjunto de la sociedad. Los recursos, la independencia política y la protección legal de los supervisores bancarios siguen siendo ámbitos clave para mejorar la supervisión de los bancos en la región.

A primera vista, el hecho de que América Latina y el Caribe declaren tener altos requisitos de capital y a su vez presenten deficiencias en el cumplimiento del principio 6 (suficiencia de capital) puede parecer con-

tradictorio. Sin embargo, cumplir con las normas de capitalización de los Principios básicos de Basilea no significa necesariamente cumplir solo con Basilea I. En primer lugar, aunque todos los países declaran seguir la metodología de Basilea para calcular los activos sujetos a riesgo, esta metodología se interpreta de diversas formas. Segundo, antes de poder evaluar si el capital es suficiente, debe establecerse si las prácticas contables valorizan los activos correctamente, si los préstamos vencidos o morosos reciben un tratamiento adecuado y si los bancos han constituido reservas razonables.⁹ Tercero, si bien los países pueden declarar que han adoptado los requisitos de capital de Basilea I, la realidad puede ser muy diferente si se conceden frecuentes exenciones o si las medidas correctivas son poco eficaces. Cuarto, la evaluación puede llegar a la conclusión de que el 8% que recomiendan los Principios de Basilea no resulta suficiente y que los requisitos de capital deben ser más altos que el mínimo recomendado, dados los riesgos que los bancos enfrentan en el país en cuestión.

Asimismo, el análisis del riesgo también parece ser inadecuado. Las deficiencias en el cumplimiento de los principios básicos sobre el análisis y la evaluación de los préstamos, y el control del riesgo de mercado y de otra índole constituyen una preocupación grave. Aunque el riesgo de crédito posiblemente sea el riesgo más importante que enfrentan los bancos de la región, los riesgos de liquidez, tasa de interés y cambiarios también han resultado ser sumamente significativos. Es evidente que en este ámbito se requieren mejoras urgentes.

En muchos países, la falta de una supervisión consolidada implica que los supervisores no están legalmente autorizados (suponiendo que cuenten con recursos suficientes) para analizar cabalmente los riesgos que enfrentan las entidades supervisadas. Además, esta deficiencia podría constituir un obstáculo significativo si la región desea adoptar los principios de Basilea II. Al respecto, los supervisores bancarios tendrán que procurar conseguir respaldo político para acrecentar su autoridad y garantizar que tendrán recursos adecuados para realizar sus tareas. Por último, a medida que la actividad bancaria se vuelva cada vez más globalizada, este es un ámbito que adquirirá creciente importancia.

Si bien los estudios empíricos producidos hasta la fecha, con la posible excepción del papel que juegan los requisitos de capital, no indican que las facultades de regulación o supervisión bancaria revistan importancia crítica para mejorar los resultados de los bancos, o

⁹ Una teoría más moderna recomendaría reservas para cubrir las pérdidas previstas y requisitos de capital para cubrir pérdidas imprevistas con un grado razonable de tolerancia estadística.

impedir crisis bancarias, debe tenerse en cuenta que, según las evaluaciones del cumplimiento con los Principios básicos de Basilea, la independencia en la supervisión, la protección legal y la aplicación de medidas correctivas presentan graves deficiencias en los países en desarrollo, y en América Latina y el Caribe en particular. De hecho, los datos sobre el cumplimiento con los principios básicos indican que, si bien todos los países afirman haber adoptado la metodología de Basilea con respecto a la capitalización, son pocos los que cuentan con capital adecuado para efectuar estas tareas. No está claro si el problema radica en la regulación en sí misma o en su aplicación.

VULNERABILIDADES CLAVE DEL SECTOR BANCARIO DE AMÉRICA LATINA

Las recientes crisis financieras de la región –desde Argentina hasta la República Dominicana, y desde Ecuador hasta Uruguay– han puesto de manifiesto un conjunto de vulnerabilidades clave relacionadas con la regulación y la supervisión bancarias. En la presente sección se analizan dos de ellas: los préstamos al sector público y el crédito en dólares. Cabe tener presente, sin embargo, que las entidades de regulación y supervisión no deben adoptar una actitud complaciente con respecto a los riesgos más tradicionales, como la concentración del crédito y la concesión de crédito a prestatarios relacionados con los bancos que, en gran medida, provocaron la reciente crisis en la República Dominicana. En el recuadro 6.3 se presenta un breve resumen de la evolución de esa crisis y de sus efectos posteriores.

La concentración del crédito y la concesión de crédito relacionado son cuestiones abordadas en el Principio básico de Basilea número 10. Al respecto, el cumplimiento de América Latina y el Caribe sigue siendo deficiente (solo un 20% de los países cumple con el Principio, aunque otro 30% cumple en gran medida). No obstante, a efectos del cálculo de los requisitos de capital de Basilea I, no mencionan el crédito a partes relacionadas con los bancos, y las propuestas de Basilea II en este sentido son relativamente poco exigentes en comparación con las normas vigentes en muchos países de la región. Aunque Basilea II permite estos créditos, si el monto concedido a un prestatario relacionado con el banco supera una determinada proporción del capital del banco (o si el monto otorgado a todas las partes relacionadas es mayor que una cierta proporción), debe restarse del capital. En América Latina y el Caribe, muchos países optan simplemente por imponer límites estrictos (como porcentaje del capital del banco) sobre el crédito

a partes relacionadas. Estos límites varían, siendo el de Ecuador el más estricto con un 0%. Solo siete de los 31 países de América Latina y el Caribe han establecido reglas cuantificables sobre la concentración del crédito.¹⁰ Las evaluaciones de los Principios básicos de Basilea indican que el grado de cumplimiento con los principios 9 y 13 que se refieren a este tema (elevado riesgo frente a deudores individuales y riesgos conexos) es sumamente bajo. Dada la experiencia de la República Dominicana, y de otros países de la región durante crisis bancarias anteriores, resulta apremiante establecer algún tipo de norma internacional sobre la concentración del crédito, más allá de lo estipulado en los Principios básicos de Basilea y en las propuestas actuales de Basilea II.

Dos de los principales riesgos que enfrentan los bancos de América Latina se relacionan con problemas que no se encuentran explícitamente incluidos en los Principios básicos o en los Acuerdos de capital de Basilea. Por una parte, los bancos de América Latina asumen un elevado riesgo frente a sus propios gobiernos; por otra parte, en la mayoría de los países el riesgo cambiario sigue siendo un gran problema.

Crédito a entidades soberanas

En los últimos años, el crédito que los bancos conceden a gobiernos nacionales ha aumentado notoriamente. En el gráfico 6.4a se indica la tendencia de la razón entre los préstamos bancarios al sector público (que incluye el crédito directo y las tenencias de bonos públicos) y los activos totales del sistema bancario. A mediados de los años noventa, la deuda pública colocada en los bancos ascendía a un 9% de las tenencias de deuda del sistema bancario; en 2002 la proporción se situaba en un promedio de 16%. Como se indica en el gráfico 6.4b, esta cifra alcanzó más de la tercera parte del crédito total otorgado por los bancos en México, Argentina, Jamaica y Brasil. En Colombia y Venezuela la cifra correspondiente fue de casi la cuarta parte del crédito bancario total.

Es natural que en momentos de crisis los bancos busquen activos seguros para proteger sus carteras. Lo inquietante es que el riesgo de asumir esas posiciones no se controle eficientemente y que la regulación induzca a los bancos a mantener deuda pública al asignar ponderaciones de bajo riesgo a activos que, al menos a

¹⁰ La pregunta de la encuesta de Barth, Caprio y Levine (2004) es la siguiente: “¿Se establecen pautas explícitas, verificables y cuantificables con respecto a la diversificación de activos? (por ejemplo, ¿se exige que los bancos diversifiquen su cartera de préstamos en un mínimo de sectores? o, en su lugar, ¿se establecen límites sectoriales sobre la concentración del crédito?)”.

RECUADRO 6.3 LA CRISIS BANCARIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Durante los años noventa, la economía de la República Dominicana registró la mayor expansión de la región. El país alcanzó un rápido crecimiento económico en un entorno macroeconómico cada vez más estable, caracterizado por baja inflación, déficit fiscales controlables y una disminución de la deuda del sector público. En 2001-2002, una combinación de factores externos (la desaceleración económica a escala mundial y los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001), sumada a deficiencias de la política interna, contribuyó a reducir la tasa de crecimiento económico. Las autoridades reaccionaron a esta desaceleración incrementando el gasto público, lo cual dio lugar a déficit inquietantes pero controlables que se financiaron recurriendo al endeudamiento externo. Al socavarse la confianza en la idoneidad de la política macroeconómica para hacer frente a presiones externas, el peso perdió valor, depreciándose un 27% contra el dólar entre diciembre de 2001 y diciembre de 2002.

En 2003 las dificultades económicas se exacerbaron debido a una crisis bancaria de gran alcance que devastó a la ya debilitada economía. En abril se produjo el colapso del tercer banco comercial más grande, Baninter. Para evitar que la crisis de confianza se propagara al resto del sector financiero, el Banco Central intervino garantizando todos los depósitos de Baninter. En los meses posteriores, dos bancos de tamaño mediano, Bancredito y Banco Mercantil, sufrieron grandes retiros de depósitos.

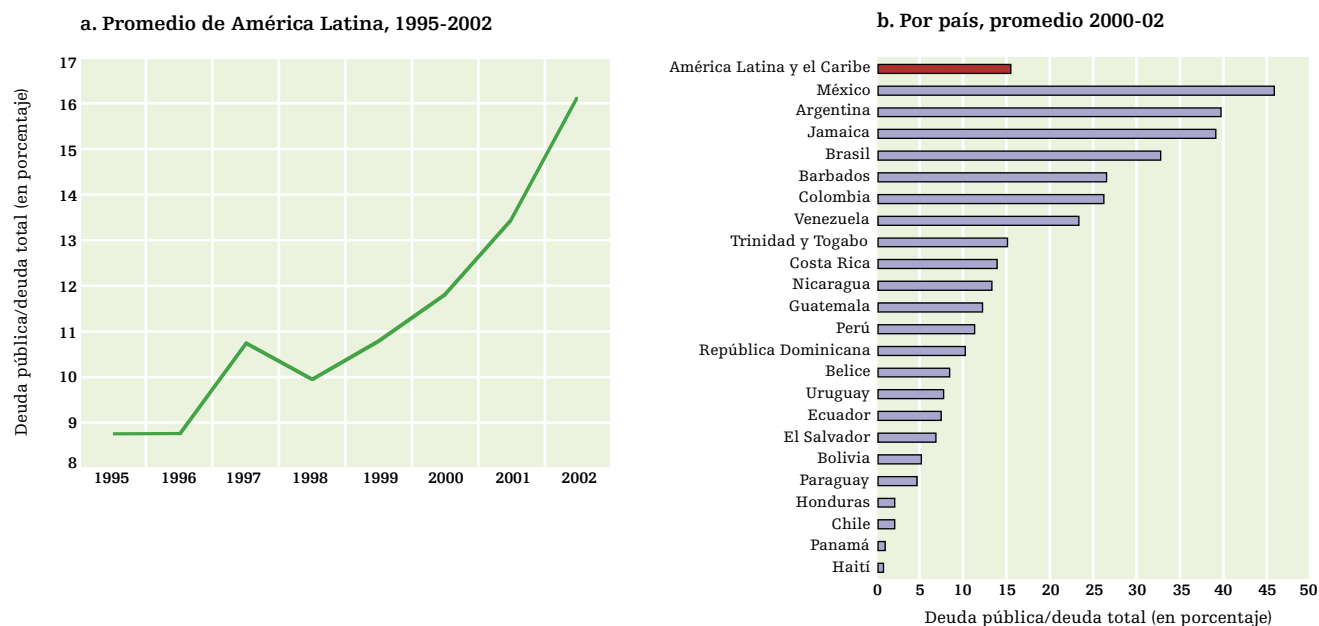
El colapso de Baninter fue consecuencia de una gestión deficiente, prácticas bancarias fraudulentas y deficiencias en el marco de la supervisión bancaria. Las circunstancias que permitieron que se perpetraran fraudes masivos en el sistema bancario durante un período prolongado confirmaron las graves fallas en la supervisión y regulación del sistema financiero. En términos amplios, pusieron de manifiesto los fracasos institucionales de entidades gubernamentales clave. El sistema bancario presentaba vulnerabilidades sistémicas debido a graves deficiencias en todas las entidades de supervisión, insuficiencias en la capitalización y constitución de reservas, riesgos crediticios significativos atribuibles a la concentración del crédito en un pequeño grupo de prestatarios, salvaguardias insuficientes para impedir el crédito relacionado, y a una proporción sustancial de crédito en moneda extranjera a prestatarios no cubiertos contra riesgos. Las fallas del mercado interbancario redujeron la capacidad de los bancos para reaccionar rápidamente en el caso de corridas bancarias.

El cumplimiento con los Principios básicos

de Basilea fue incompleto y deficiente. La creciente dolarización elevó el riesgo crediticio, ya que se concedió crédito en moneda extranjera a prestatarios que no percibían divisas, y las distorsiones del mercado cambiario crearon incertidumbre acerca de la disponibilidad de divisas para bancos individuales. Los múltiples vínculos entre entidades financieras privadas y públicas comprometieron la eficiencia de la intermediación financiera y redujeron la transparencia de las operaciones. Además, una compleja red de instituciones financieras no bancarias generó una serie de regulaciones que dieron lugar al arbitraje, debido a deficiencias del marco institucional y la adopción de prácticas financieras poco acertadas.

Las repercusiones macroeconómicas de la crisis bancaria de 2003 fueron impresionantes. Aunque es posible que el enfoque de las autoridades ayudara a reducir el contagio en el sistema bancario, también incrementó el costo de la reestructuración y, debido al tamaño del sistema en relación con la capacidad fiscal del país, creó riesgos para la estabilidad macroeconómica. El déficit cuasifiscal del banco central asciende a 2,5% del PIB como consecuencia de la crisis bancaria, y el déficit del sector público financiero ha aumentado hasta 2,7% del PIB. La deuda pública se ha duplicado con creces, alcanzando un nivel estimado de 58,4% del PIB en 2003, frente a 27,5% del PIB en 2002. Se estima que hasta la fecha el Banco Central ha otorgado un volumen de asistencia a los bancos en dificultades equivalente a un 21% del PIB. Dado que parte de este respaldo de liquidez no se esterilizó, esta expansión monetaria ha contribuido a la depreciación de la moneda y ha fomentado la inflación.

En agosto de 2003 las autoridades pusieron en marcha un programa de estabilización macroeconómica en el contexto de un acuerdo de derecho a 24 meses respaldado por el FMI. Dicho programa incluye medidas para reformar el sector bancario, garantizar la adopción de una política fiscal y una política monetaria acertadas, y lograr que la moneda se administre en forma flexible. Asimismo, incluye medidas estructurales para que pueda promulgarse una nueva ley orgánica de presupuesto y ponerse en marcha un nuevo sistema integrado de gestión financiera. En el sector monetario, se prevé establecer subastas competitivas para colocar los instrumentos del Banco Central, crear una ventanilla de redescuento que otorgue liquidez a dichos instrumentos, poner en marcha un plan para recapitalizar el Banco Central y proceder a la unificación del mercado cambiario.

GRÁFICO 6.4 Cartera de deuda pública

Nota: Los países latinoamericanos incluidos en el gráfico 6.4a son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Cálculos del BID basados en datos estadísticos del FMI y el Banco Mundial.

juicio de los mercados, distan mucho de estar exentos de riesgo. Cuando la economía es objeto de shocks negativos, los bancos incrementan considerablemente sus tenencias de deuda pública cuyo riesgo correspondiente también aumenta en momentos de crisis.

En el cuadro 6.1 se resume la legislación sobre el tratamiento de la deuda pública en 11 países de América Latina. Llama la atención que en prácticamente ninguno de los países de la muestra se tiene en cuenta los niveles de riesgo de la deuda pública. En todos los países, salvo Chile y Ecuador, el gobierno central tiene asignada una ponderación de cero riesgo.¹¹ Además, en la mayoría de los países, la deuda se valora según su valor nominal, no al valor de mercado, lo cual es claramente una valoración inadecuada del riesgo soberano en los balances de los bancos.

Si bien la modificación de la regulación sobre el tratamiento de la deuda pública en los balances bancarios plantea complejos problemas de economía política —puesto que el financiamiento bancario representa una importante fuente de ingresos cuando los gobiernos de la región enfrentan dificultades—, no cabe duda de que se trata de un problema que los reguladores bancarios necesitan enfrentar. Infortunadamente, las normas internacionales no ofrecen estrategias eficaces, sobre todo en los países en desarrollo. Garantizar la seguridad de

los depósitos que respaldan las tenencias de bonos públicos sigue siendo dominio exclusivo de los reguladores locales.

Descalces cambiarios

Como se indica en el gráfico 6.5a, en América Latina la dolarización financiera se ha ido incrementando con el tiempo a pesar de la considerable reducción de la inflación y una tendencia hacia el saneamiento fiscal y la independencia del banco central. En principio, si bien en una economía latinoamericana típica la dolarización puede aumentar la vulnerabilidad a shocks negativos (como las interrupciones súbitas en los flujos de capitales externos), es probable que en el futuro continúe siendo una característica distintiva de la región. De hecho, es difícil imaginar incentivos de economía política lo suficientemente atractivos como para que los encargados de formular políticas adopten programas explícitamente diseñados para reducir la dolarización de la región a corto plazo. De arraigarse el fenómeno de la

¹¹ Aunque en casi todas partes se asigna una mayor ponderación de riesgo a la deuda de los gobiernos subregionales, las tenencias de los bancos incluyen principalmente deuda del gobierno central.

CUADRO 6.1 | REGULACIÓN SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA
(En porcentaje)

País	Peso del riesgo de la deuda del banco central	Peso del riesgo de la deuda del gobierno central	Peso del riesgo de la deuda de gobiernos subnacionales y otras instituciones públicas
Argentina	0	0	100
Bolivia	0	0	75-100
Brasil	0	0	100
Chile	0	10	10-100
Colombia	0	0	0
Costa Rica	0	0	0
Ecuador	10	10	0
México	0	0	0
Perú	0	0	100
Uruguay	0	0	0
Venezuela	0	0	20-100

Fuente: Bancos centrales y superintendencias bancarias.

dolarización en la región, es importante analizar cómo debe abordarse, y procurar atenuar sus posibles efectos dañinos. Las normas internacionales actuales no tienen explícitamente en cuenta ese riesgo.

La dolarización de los activos y pasivos privados y públicos es generalizada en casi toda América Latina. En el marco de un conjunto de reformas estructurales de gran alcance –algunas de las cuales se emprendieron después de crisis financieras y episodios de hiperinflación– muchos países de América Latina liberalizaron y reformaron sus mercados financieros. Por consiguiente, se crearon sólidos vínculos con el dólar de Estados Unidos, en muchos casos mediante la adopción de tipos de cambio fijos o cuasifijos, en un contexto de creciente movilidad del capital. En muchos países se levantaron las restricciones que prohibían las tenencias de activos financieros externos, el libre traslado de activos a través de fronteras y la emisión de pasivos en moneda extranjera, tanto en el ámbito local como en el exterior, y se intensificó la competencia entre las monedas nacionales y las extranjeras. En muchos casos, esto dio lugar a la dolarización de depósitos y préstamos en el sistema financiero interno, a la acumulación de tenencias significativas de activos financieros en el exterior y, en general, a la emisión de pasivos públicos y privados en moneda extranjera.

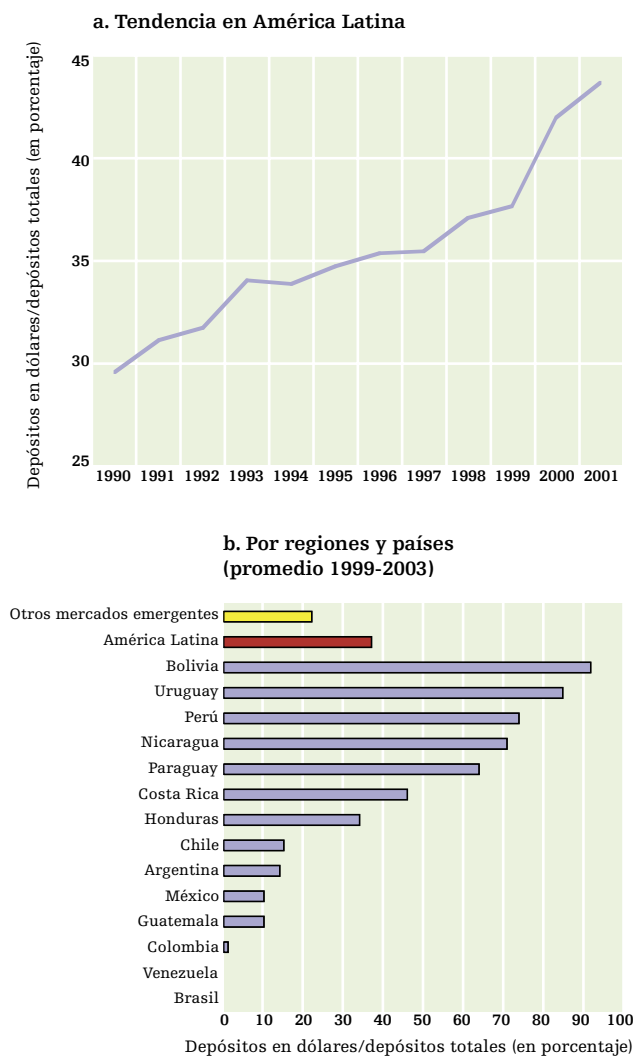
En el gráfico 6.5b se examinan varios países de América Latina en los que la dolarización no ha sido completa, es decir, que no han adoptado el dólar como moneda de curso legal. A primera vista, los datos ponen de manifiesto que de un modo u otro la dolarización es un fenómeno generalizado en toda la región.¹² En re-

lación con otros mercados emergentes, la dolarización financiera en América Latina es elevada. En los países emergentes de otras regiones, la proporción de depósitos denominados en dólares asciende en promedio a un 22%; en América Latina la cifra correspondiente es aproximadamente 37%. Además, en algunos países como Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay, más del 40% de los depósitos y préstamos se denominan en dólares.

La dolarización plantea varios problemas con respecto a la vulnerabilidad del sistema financiero. Aunque la evidencia empírica sugiere que la dolarización puede reducir los efectos nocivos de una inflación alta sobre la intermediación financiera, las inquietudes acerca del efecto que tiene sobre la fragilidad financiera son válidas (De Nicoló, Honohan e Ize 2003). Los sistemas financieros dolarizados son especialmente propensos a

¹² Aunque algunos países, como Brasil, Chile, Colombia y Venezuela, han logrado contener el grado de dolarización del sector financiero interno, el fenómeno tiende a manifestarse en la dolarización de los pasivos del sector público y en depósitos y préstamos extraterritoriales denominados en dólares. Por consiguiente, incluso en casos en que –como en Colombia– la dolarización interna ha sido moderada (según la terminología empleada en Reinhart, Rogoff y Savastano 2003), puede traer consigo vulnerabilidades si el sector empresarial está expuesto a efectos de balanza de pagos debido a fluctuaciones cambiarias por la vía del endeudamiento externo. Esta vulnerabilidad puede ocasionar problemas en el sector bancario ya que todo agente endeudado frente al exterior en moneda extranjera también está endeudado frente a los bancos locales.

GRÁFICO 6.5 Dolarización financiera



Nota: El gráfico muestra los depósitos en dólares como porcentaje del total de depósitos en el sistema financiero interno. La muestra de países latinoamericanos para el gráfico 6.5a incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las otras economías emergentes incluidas son: Bulgaria, Corea, Eslovaquia, Hungría, Israel, Malasia, Marruecos, Nigeria, Filipinas, Polonia, República Checa, Rusia, Tailandia y Turquía.

Fuente: Arteta (2003), Honohan y Shi (2002), y superintendencias bancarias.

riesgos de solvencia y liquidez. De producirse una fuerte depreciación cambiaria, el descalce cambiario es la fuente principal de fragilidad. Aunque la regulación ha limitado la medida en que los bancos registran descalces cambiarios en sus balances, persisten los efectos indirectos del deterioro de las carteras. En cierta forma, estos descalces se transfieren a los prestatarios, pero las instituciones financieras siguen asumiendo el riesgo de descalce cambiario, especialmente si el prestatario no está cubierto contra posibles fluctuaciones de la tasa de cambio.¹³ Este tipo de riesgo crediticio puede ir apa-

rejado de un mayor riesgo de retiro de depósitos y dar lugar a corridas bancarias como consecuencia de una devaluación o la perspectiva de una (De Nicoló, Honohan e Ize 2003).

Pese a que los riesgos de dolarización se han hecho sentir intensamente en la mayoría de la región, la regulación no ha hecho frente eficientemente a los riesgos potenciales. De hecho, Galindo y Leiderman (2003) demuestran que la regulación prudencial solo permite controlar los riesgos de dolarización en unos pocos casos. En el cuadro 6.2 se presentan algunas de las conclusiones más importantes del estudio realizado por Galindo y Leiderman (2003) para identificar la forma en que la regulación bancaria aborda los riesgos de dolarización.

En todos los países de ese estudio la regulación impone restricciones sobre el riesgo cambiario directo en los balances de las instituciones financieras; sin embargo, no hace frente a los posibles efectos nocivos de la dolarización de los prestatarios sobre la calidad de los préstamos. Costa Rica y Uruguay son los únicos países en que las autoridades están estudiando la posibilidad de asignar provisiones específicas o requisitos de capital a los préstamos denominados en dólares. Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay han alentado a los bancos a incluir el riesgo cambiario en la valoración del riesgo crediticio. Sin embargo, no se han establecido directrices sistemáticas en este sentido, ni pautas concretas para asignar provisiones específicas o requisitos de capital a esos riesgos. Puesto que en la mayoría de los países las pautas sobre la constitución de reservas se asientan en vencimientos o morosidad y no en criterios basados en la evolución prevista, no se cuenta con una estrategia sistemática para hacer frente a los descalces cambiarios de los prestatarios y reducir el efecto de las fluctuaciones cambiarias sobre la estabilidad bancaria.

Aunque la adopción de Basilea II (véase el capítulo 16) podría reducir la actual carencia de medidas prudenciales directas con respecto a los descalces cambiarios, es poco probable que el uso de modelos de evaluación del riesgo crediticio interno se generalice en la región. Dada la falta de datos de algunos países y la dudosa pericia técnica de algunos bancos y superintendencias bancarias, tampoco es probable que a corto plazo la mayoría de los bancos adopte métodos y mecanismos para contener esos riesgos en forma adecuada. Además,

¹³ De Nicoló, Honohan e Ize (2003) presentan resultados empíricos que indican que, de hecho, una economía sumamente dolarizada es más propensa a problemas de solvencia y a una alta volatilidad de los depósitos.

CUADRO 6.2 | REGULACIÓN PRUDENCIAL Y DESCALCES CAMBIARIOS EN AMÉRICA LATINA

Pregunta	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Regulación impone restricciones a depósitos en moneda extranjera	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí
Regulación impone restricciones a préstamos en moneda extranjera	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Regulación impone restricciones a descalces cambiarios de los bancos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Regulación prudencial provee guías explícitas para reservas o requisitos de capital de activos denominados en dólares frente a los denominados en moneda local	No	No	No	No	No	En estudio	n.d.	No	No	En estudio	No
Regulación, se ocupa de los descalces de prestamistas	Parcialm.	No	Parcialm.	Parcialm.	Parcialm.	Parcialm.	No	No	Parcialm.	Parcialm.	No

Fuente: Galindo y Leiderman (2003).

los sistemas financieros necesitan crear un marco prudencial para poder controlar los riesgos de dolarización interna. Por lo tanto, los países deberían considerar la posibilidad de imponer requisitos prudenciales más estrictos sobre los préstamos en moneda extranjera, mediante normas específicas tales como topes sobre ciertos riesgos o provisiones generales para cubrir préstamos en moneda extranjera. En mercados más sofisticados, o al menos en bancos más modernos como los de los países desarrollados que realizan actividades en la región,

podría permitirse el uso de modelos del riesgo crediticio interno siempre que las entidades de regulación nacionales lograsen hacer frente con eficacia al problema de los descalces cambiarios.

Los países más dolarizados han intentado controlar el riesgo de liquidez imponiendo requisitos de encaje más altos sobre los pasivos denominados en dólares. En este sentido, la regulación ha tenido por objeto dejar que los bancos asuman el riesgo y el costo totales de contraer pasivos denominados en dólares.

En Bolivia, por ejemplo, se aplican requisitos de encaje diferenciados desde hace mucho tiempo. Prácticamente ningún depósito en moneda nacional a plazo fijo o instrumento indexado a la inflación de vencimiento inferior a 720 días está sujeto a requisitos de encaje. Todos los depósitos en moneda extranjera están sujetos a un encaje del 10%, salvo los que tienen un vencimiento de más de 720 días. En el caso de los depósitos a la vista, el encaje asciende a 10%, independientemente de la moneda de denominación.

El caso peruano es similar. A fin de reducir el riesgo de liquidez, se ha fijado como objetivo de política mantener niveles de encajes relativamente altos. Al igual que en Bolivia, los depósitos en moneda extranjera y en moneda nacional están sujetos a requisitos de encaje diferenciados. En promedio se aplica un encaje del 8% sobre los depósitos en moneda nacional y del 20% sobre los depósitos en moneda extranjera. Aunque estas tasas vienen siendo efectivas desde 1998, la aplicación de requisitos diferenciados se remonta a los años ochenta.

Al igual que Bolivia y Perú, Paraguay también ha adoptado requisitos de encaje diferenciados. Sin embargo, es notable que al margen de esa medida se ha hecho poco para enfrentar las vulnerabilidades financieras que trae consigo la dolarización.

CONCLUSIONES

En el presente capítulo se han analizado las razones que justifican adoptar una regulación bancaria, la forma en que dicha regulación se ha aplicado, su eficacia y las de-

ficiencias que se observan actualmente en este ámbito en la región. Normalmente la regulación bancaria se justifica por razones teóricas, para proteger a los pequeños depositantes, el sistema de pagos y el sistema financiero en general. Los estudios empíricos preliminares realizados a partir de datos de una nueva encuesta sobre regulación y supervisión bancarias a escala internacional ofrecen un panorama optimista de cómo puede funcionar esa normativa en la práctica.

Hay indicios de que los países que adoptan requisitos de capital más estrictos y restringen las actividades bancarias son menos vulnerables a crisis y sus bancos arrojan mejores resultados. Sin embargo, la evidencia empírica es ambigua y muchos otros indicadores –incluidos los poderes de las entidades de supervisión oficiales– parecen tener un efecto reducido. No obstante, las evaluaciones externas de los Principios básicos de Basilea a cargo del FMI y el Banco Mundial encuentran problemas significativos para llevar a la práctica en forma eficaz la lista establecida de buenas prácticas de aceptación internacional.

Es evidente que en los países en desarrollo –y concretamente en América Latina y el Caribe– es urgente centrar la atención en la implementación apropiada de la regulación bancaria y en la autoridad e independencia efectivas de los supervisores bancarios, por oposición a las limitadas facultades que les confiere la ley. Al mismo tiempo, existe evidencia de que el riesgo moral que crean los seguros de depósito generosos incrementa la posibilidad de crisis bancarias, y que la disciplina que ejerce el sector privado puede incidir positivamente no solo en los resultados que obtienen los bancos sino también en su estabilidad.

